

Moïsé, E. (2004-12-08), « Coûts de l'introduction et de la mise en oeuvre de mesures de facilitation des échanges : Rapport intérimaire », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/132214578727>



Coûts de l'introduction et de la mise en oeuvre de mesures de facilitation des échanges

RAPPORT INTÉRIMAIRE

Evdokia Moïsé

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Moïsé, E. (2004-11-10), "The Cost of Introducing and Implementing Trade Facilitation Measures: Interim Report", *OECD Trade Policy Papers*, No. 8, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/143144107523>

Non classifié

TD/TC/WP(2004)36/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

08-Dec-2004

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2004)36/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

**COUTS DE L'INTRODUCTION ET DE LA MISE EN OEUVRE DES MESURES DE FACILITATION
DES ECHANGES : RAPPORT INTERIMAIRE**

Document de travail No 8 sur la politique commerciale

par Evdokia Moïsé

Tous les documents de travail de la Direction des échanges sont désormais disponibles sur le site Web de l'OCDE <http://www.oecd.org/trade>

JT00175598

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RESUMÉ

Le présent rapport contient les résultats préliminaires d'une série d'études de pays sur les coûts de l'introduction et de la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. Il a été établi en réponse aux préoccupations concernant les répercussions en matière de coûts d'un futur accord de l'OMC sur la facilitation des échanges. Il sera complété dans un avenir proche par des informations supplémentaires en provenance d'un éventail plus large de pays en développement et pays les moins avancés. Le rapport présente des observations sur la méthodologie utilisée pour évaluer les coûts de la facilitation des échanges et met l'accent sur les caractéristiques communes des différentes expériences nationales en matière de coûts.

Mots clés : Facilitation des échanges, Douanes, coûts, pays en développement, renforcement des capacités.

REMERCIEMENTS

Le rapport a été préparé par Evdokia Moïse de la Direction des Échanges sous la supervision de Anthony Kleitz et avec des contributions importantes de la part de Mike Parsons et de Kunio Mikuriya, Ray McDonagh, Bob Struthers et Toni Matsudaira du Secrétariat de l'OMD. Il a fait l'objet de discussions au sein du Groupe de Travail du Comité des Echanges, qui a décidé de rendre ces informations plus largement accessibles en les publiant sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE. Des remerciements tout particuliers sont adressés au Service National des Douanes du Chili, le Bureau National des Douanes de la Lettonie, les Douanes Marocaines et l'Administration des Impôts Indirects et Département des Douanes et Accises de l'Uganda. Ce rapport est également disponible sur le site web de l'OCDE à <http://www.oecd.org/trade>

Droits d'auteur : OCDE 2004

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

**M. Chef du Services des Publications, OCDE
2 rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France**

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	4
I. Introduction.....	5
II. Principales conclusions	7
A. Observations générales	7
B. Caractéristiques des éléments de coût.....	8
C. Publication et disponibilité d'informations.....	10
D. Mécanismes consultatifs et de retour d'information ; communication avec les négociants	11
E. Procédures d'examen et d'appel et traitement équilibre	11
F. Saisie et traitement préalables des données	12
G. Procédures d'évaluation, de collecte et de remboursement des droits et des taxes	12
H. Evaluation des risques.....	13
I. Contrôles reposant sur des audits.....	14
J. Procédures spéciales pour les négociants agréés	14
K. Séparer la mainlevée du dédouanement.....	15
L. Garantie pour les droits et les taxes	15
M. Coopération et coordination entre les différentes autorités.....	16
ANNEXE I : MESURES DE FACILITATION DES ECHANGES EXAMINEES DANS LE CADRE DES ETUDES PAR PAYS	17
a) Publication et disponibilité d'informations.....	17
b) Mécanismes de consultation et de retour d'information : communication avec les négociants	17
c) Procédures de réexamen et d'appel et régularité de la procédure	17
d) Saisie et traitement préalables des données	18
e) Procédures d'évaluation, de perception et de remboursement des droits et des taxes	18
f) Evaluation des risques.....	18
g) Contrôles reposant sur des audits.....	18
h) Procédures spéciales pour les négociants agréés	19
i) Séparer la mainlevée du dédouanement.....	19
j) Garantie du paiement des droits et des taxes	19
k) Coopération et coordination entre différentes autorités.....	20
ANNEXE II : RÉSULTATS DES ÉTUDES	21
Chili	21
Lettonie.....	22
Maroc.....	25
Ouganda.....	28

COÛTS DE L'INTRODUCTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE FACILITATION DES ECHANGES : RAPPORT INTERIMAIRE

Résumé

Ce document a pour objet de présenter les résultats préliminaires d'une série d'études par pays sur les coûts de l'introduction et de la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. Il a été établi pour répondre aux préoccupations croissantes que soulèvent les répercussions en matière de coût d'un futur accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et pour compléter les récents travaux de l'OCDE visant à mesurer les avantages des mesures de facilitation des échanges.

Quatre pays – le Chili, la Lettonie, le Maroc et l'Ouganda, qui viennent juste – ou sont sur le point – de prendre des mesures de facilitation des échanges, ont accepté de participer à cette étude et de fournir les données dont ils disposent sur leurs dépenses de mise en œuvre. Parmi les diverses propositions formulées par les membres de l'OMC durant les travaux du Conseil du commerce des marchandises de l'OMC, on a choisi d'examiner 11 aspects de la facilitation, dont chacun présente une importance particulière pour la mise en place de procédures efficaces et efficaces de commerce international. Les systèmes informatiques n'ont pas fait l'objet d'un examen distinct, parce qu'ils servent à toutes sortes de fins officielles et ne sont pas uniquement consacrés à faciliter les échanges. Toutefois, en étudiant les coûts de l'introduction et de la mise en œuvre des autres aspects choisis, les coûts relatifs aux technologies de l'information utilisées comme support de ces aspects ont bien été pris en compte. Par contre, on n'a pas essayé de mesurer les coûts liés au développement des infrastructures, qui pourraient, selon les cas et les pays, être nécessaires afin de mettre en œuvre certaines mesures de facilitation, mais qui sont trop spécifiques aux circonstances particulières de chaque pays pour se prêter à la généralisation.

La première étape de l'étude a permis un certain nombre d'observations concernant la méthodologie utilisée pour évaluer les coûts de la facilitation des échanges. Elle attire l'attention sur la difficulté d'obtenir des estimations sur les coûts en termes monétaires et la nécessité de compléter ces estimations par des informations sur les variations des ressources humaines assignées sur une tâche. Elle constate également qu'il serait utile d'élaborer des indicateurs de performance afin de pouvoir évaluer correctement l'efficacité des mesures étudiées. L'étude confirme que la cohérence entre différentes mesures de facilitation des échanges est très importante et qu'il est nécessaire de prendre en compte les liens entre mesures qui ne pourraient pas être mis en œuvre séparément les unes des autres. Enfin, elle souligne l'importance du facteur temps : afin d'avoir une idée juste des répercussions d'une mesure en termes de coûts, on doit évaluer ses coûts et ses bénéfices sur une échelle de temps comparable.

Malgré les grandes différences qui existent entre les pays retenus, l'examen de leurs efforts récents permet de dégager un certain nombre de points communs. La plupart des mesures de facilitation n'ont pas constitué l'objectif premier des réformes prises, mais se sont inscrites dans le cadre d'efforts plus vastes visant à parvenir à une plus grande efficacité. Ces mesures ont contribué à introduire de nouvelles méthodes d'exécution des mandats traditionnels, de sorte que les ressources nécessaires à leur introduction et à leur application ont, dans bien des cas, été absorbées dans les dépenses administratives normales de fonctionnement. Si cela a clairement signifié que les pays possédant déjà des procédures relativement favorables au commerce ont eu moins de mal à accomplir des progrès et l'ont fait en procédant à un minimum de changements et de frais, même les efforts plus modestes des autres pays ont apporté d'importantes améliorations pour l'administration et les milieux commerciaux.

Parmi les mesures choisies pour cette étude, les frais les plus élevés ont été encourus dans les domaines techniquement difficiles de l'évaluation des risques, des contrôles reposant sur des audits et des

procédures spéciales à mettre en place par les personnes habilitées, dans lesquels il reste aux pays du chemin à parcourir pour parvenir à une réelle efficacité. Les dépenses requises dans les autres domaines visés ont généralement été limitées et absorbées dans les coûts de fonctionnement normaux des organismes travaillant aux frontières. Le point de départ des efforts de facilitation est clairement significatif, étant donné que dans certains pays l'adoption de certaines mesures aura demandé la mise en place de mesures ou des politiques supplémentaires préalables qui n'ont pas été évaluées par cette étude. Néanmoins, le lien étroit qui existe entre les mesures de facilitation des échanges et les autres mesures destinées à accroître l'efficacité fait que les pays examinés ont éprouvé des difficultés à fournir des données chiffrées complètes pour tous les domaines examinés.

I. Introduction

1. Les coûts de l'introduction et de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont reçu une attention croissante et ont suscité de vives préoccupations lors des discussions récentes intervenues à l'OMC, notamment lors de la 5^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en septembre 2003. Lors des travaux préparatoires de cette Conférence ministérielle, plusieurs pays en développement se sont montrés réticents à l'idée de prendre des engagements en matière de facilitation des échanges dont les coûts s'avèreraient disproportionnés pour leur économie, d'autant que l'on ne distingue pas clairement l'importance possible de ces coûts. Durant la Conférence ministérielle de Cancun, le manque de données fiables sur cette question a permis d'avancer des chiffres dénués de tout fondement et de réalisme. La Décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1^{er} août 2004 indique que les négociations sur la facilitation des échanges « *traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts.* »

2. Reconnaissant l'importance de cette question des coûts pour l'évolution des négociations futures, le Groupe de travail a décidé à sa réunion de décembre 2003 d'entreprendre l'analyse des coûts de l'introduction et de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges dans le droit fil de son travail récent quantifiant les avantages de ces mesures, et de façon à la compléter. Étant donné l'absence de données cohérentes sur ces coûts, le Groupe de travail a commencé par réunir des données fiables et comparables qui, dans un deuxième temps, seraient analysées afin d'arriver à mieux comprendre les répercussions possibles de mesures de facilitation des échanges. À cet effet, il a cherché à obtenir le concours des pays qui viennent, ou sont sur le point, d'introduire des mesures de facilitation des échanges et disposent de données sur leurs dépenses de mise en œuvre. Le Secrétariat de l'OMD a fourni une assistance précieuse pour les prises de contact et la collecte de données. L'étude s'est concentrée exclusivement sur les coûts encourus par le gouvernement et n'a pas du tout abordé les coûts potentiellement encourus par le secteur privé. Par ailleurs, la recherche a été limitée intentionnellement aux données disponibles auprès des pays participants et n'a pas essayé de produire des données nouvelles.

3. Quatre pays non membres - le Chili, la Lettonie, le Maroc et l'Ouganda – ont jusqu'ici accepté de participer à cette étude ; le Groupe de Travail a décidé que l'étude devrait maintenant être élargie de manière à incorporer des données supplémentaires en provenance d'un éventail plus large de pays en développement et pays les moins avancés, y compris de la région Asie qui n'est actuellement pas représentée. D'un autre côté, les informations communiquées par un certain nombre de pays de l'OCDE semblent indiquer que les évolutions qui y sont récemment survenues dans le domaine de la facilitation des échanges ont davantage été des progressions naturelles résultant de systèmes largement adoptés et appliqués de sorte que les données en provenance de ces pays n'auraient pas fourni une idée exacte pour les besoins de cette étude.

4. Les pays retenus diffèrent fortement les uns des autres à plusieurs égards, en termes de taille, de situation géographique et géopolitique ; de niveau de développement ; et de structure des échanges. Le

Chili, pays d'Amérique latine doté de très importantes frontières maritimes et terrestres, a récemment enregistré une forte progression de ses flux commerciaux et s'est engagé activement dans la voie d'accords commerciaux régionaux. La Lettonie, située dans la région de la Mer baltique, a retrouvé son indépendance et est devenue une économie de marché après l'éclatement de l'Union soviétique en 1991 et est membre de l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004. Ceci signifie que les frontières de la Lettonie avec l'Estonie et la Lituanie, toutes deux actuellement membres de l'UE, ne nécessiteront plus le même type et degré de contrôles douaniers. L'Ouganda est un pays enclavé d'Afrique orientale. Il est bordé à l'est et au sud par le Kenya et la Tanzanie, qui sont membres de l'Union douanière à laquelle l'Ouganda participe. Le Maroc est doté du plus grand port maritime du continent africain, de plusieurs autres ports et d'aéroports internationaux. L'intégration notable des pays tels que le Chili ou le Maroc au commerce international a produit des recettes douanières supplémentaires qui ont aidé à financer l'adaptation de leur administration douanière aux nouveaux défis amenés par les flux commerciaux accrus. D'autre part, dans des pays comme l'Uganda les réformes visent à améliorer les conditions pour mieux s'intégrer dans le commerce international, y compris en favorisant la compétitivité du pays quant aux exportations et son attractivité pour les investissements. Il importera de prendre en compte les différences de situations de ces pays en interprétant les données et les résultats de l'étude : les efforts de facilitation des échanges et de réforme douanière n'ont pas démarré partout du même point et la recherche peut seulement être centrée sur les coûts supplémentaires de nouvelles mesures.

5. Pour maintenir le champ de l'étude dans des limites raisonnables, on n'a pris en considération que les mesures de facilitation des échanges au sens étroit de ces termes – tels que le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC¹ les a définis et tels qu'ils ont été énumérés dans le document TD/TC/WP(2003)12/FINAL intitulé « *Réflexions sur les méthodes possibles pour mettre en œuvre les principes relatifs à la facilitation des échanges figurant dans les articles V, VIII et X du GATT* ». L'étude repose sur une série de onze mesures, sélectionnées parmi les propositions formulées par les Membres de l'OMC aux réunions du CCM, de façon à représenter les grandes lignes des débats et à faire en sorte de pouvoir réunir suffisamment de données dans les pays examinés. Afin d'éviter toute répétition inutile avec le travail des organisations internationales ayant une expérience de terrain étendue sur les questions de transit, le Groupe de Travail a décidé de ne pas inclure des mesures relatives au transit. Ainsi que le souligne le document TD/TC/WP(2003)12/FINAL, il n'existe pas un moyen unique d'appliquer les principes de la facilitation des échanges, mais toute une gamme possible d'approches, même si les efforts multilatéraux exigent de la cohérence. On en a confirmation dans les études effectuées dans le cadre du projet en cours, qui montrent que, si l'application de certaines des mesures exige que d'autres mesures aient été prises et fonctionnent, il reste des possibilités de moduler les moyens d'assurer la facilitation des échanges.

6. Bon nombre des mesures étudiées concernent principalement les procédures et prescriptions douanières qui revêtent une importance particulière dans le commerce international, étant donné que les douanes sont, dans la pratique, le seul organisme gouvernemental à s'occuper de la totalité des marchandises qui entrent dans le pays ou qui en sortent. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les administrations douanières sont invariablement responsables de l'application non seulement de leurs propres prescriptions, mais aussi de celles de toute une série d'autres organismes, plus particulièrement en ce qui concerne le respect des prescriptions en matière de documentation (licences, certificats, etc) à de nombreuses fins. Deuxièmement, il arrive fréquemment que tant l'administration douanière que les autres organismes exigent d'inspecter certaines marchandises pour vérifier qu'elles répondent bien aux prescriptions officielles. Le degré approprié de coordination et de coopération entre les autorités constitue par lui-même une méthode importante de facilitation des échanges qui aboutit parfois à d'importantes réductions de temps et de coûts pour les négociants. Les procédures douanières ont fait l'objet d'une

¹On trouvera une compilation de toutes les propositions formulées par les Membres de l'OMC au sujet de la facilitation des échanges dans le document G/C/W/434, daté du 15 novembre 2002, établi par le secrétariat de l'OMC.

normalisation assez poussée au niveau international, notamment grâce aux efforts de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et cet état de faits a contribué grandement à la comparabilité des données réunies dans le cadre de la présente étude. Toutefois, au-delà de ce fait, le choix des mesures étudiées vise à ne préjuger ni de la portée ni de la définition de la facilitation des échanges utilisées lors des discussions de l'OCDE et de l'OMC, ainsi que durant les négociations à venir.

7. L'introduction et l'utilisation des systèmes automatisés n'ont pas fait l'objet d'un examen distinct. Les investissements dans les technologies de l'information étant dans une large mesure principalement entrepris dans le cadre des opérations de contrôle douanier et faisant aussi partie de l'entretien régulier des systèmes existants, il serait très difficile de distinguer les coûts liés à la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges des autres dépenses relatives aux TI. Toujours est-il que si l'on n'a pas étudié les technologies de l'information en tant que mesure de facilitation distincte, on ne les a pas exclues totalement. L'analyse montre que des aspects des TI relatifs à une procédure ou à une pratique déterminée de facilitation des échanges, telle que les mécanismes contribuant à assurer la transparence ou les mécanismes de gestion des risques, demandent en fait à être pris en compte pour évaluer correctement les coûts de ces procédures.

8. Le reste de ce document présente dans la section II les principales conclusions de l'étude (observations générales ; caractéristiques des éléments de coûts ; et exposé des résultats pour chaque mesure, y compris présentation d'exemples par pays). On peut voir à l'annexe I une brève description des mesures examinées dans le cadre des études par pays et, à l'annexe II, des renseignements de base sur chacun des pays examinés.

II. Principales conclusions

A. Observations générales

9. Dans tous les pays examinés, la plupart des mesures de facilitation des échanges étudiées s'inscrivaient dans le cadre d'efforts plus vastes visant à améliorer l'efficacité. Les études par pays confirment que la facilitation des échanges n'est généralement pas l'objectif premier des réformes des procédures douanières même si, comme dans le cas du Maroc, elle peut fort bien être l'un des fils conducteurs de la réforme. Cette observation vaut pour tous les pays, malgré les différences considérables qui existent dans la situation initiale de ceux-ci ou dans les éléments moteurs de la réforme. Des motivations comme la transition vers une économie de marché et l'adhésion à l'UE dans le cas de la Lettonie, l'expansion des liens commerciaux régionaux dans le cas du Chili, ou l'accroissement des recettes dans le cas de l'Ouganda, ont conduit ces pays à adopter des stratégies similaires d'accroissement de l'efficacité, encore qu'à des échelles différentes. Les études montrent aussi que, même si la facilitation des échanges n'est pas l'objectif premier, elle est certainement l'un des principaux résultats positifs des réformes entreprises. Les mesures de facilitation des échanges ont introduit de nouvelles méthodes d'exécution des mandats traditionnels des organismes aux frontières, et notamment des méthodes de travail plus efficaces et plus efficaces en rationalisant l'utilisation des ressources, qu'elles aient bénéficié ou non de ressources supplémentaires pour leur mise en place.

10. Le corollaire de ce qui précède est qu'il n'y a généralement pas eu de budget spécifique alloué à l'introduction et à la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. Souvent, les administrations concernées ne peuvent tout simplement pas compter sur des ressources supplémentaires assignées spécifiquement à la facilitation des échanges et doivent travailler avec juste ce dont elles disposent. Les ressources consacrées à l'introduction et à la mise en œuvre de ces mesures ont été dans bien des cas absorbées dans les dépenses administratives normales. Les répercussions n'ont pas été bien entendues pas les mêmes pour tous les pays. Certains pays ont pu introduire des mesures de facilitation des échanges avec un minimum de changements et de frais parce qu'ils disposaient déjà de procédures relativement favorables

au commerce. D'autres, au contraire, ayant progressé plus lentement par le passé, ont, dans certains des domaines examinés, éprouvé des difficultés à introduire des mesures de facilitation des échanges. Il n'en reste pas moins que les efforts progressifs de facilitation imbriqués dans les activités normales des organismes concernés ont dans tous les cas permis d'apporter d'importantes améliorations tant pour l'administration que pour les milieux commerciaux. Les études mettent fortement en évidence le lien étroit entre l'amélioration de l'efficacité et la facilitation des échanges : la bonne gouvernance a permis d'améliorer la perception de recettes, qui, à leur tour, ont fourni des ressources partiellement utilisées pour introduire des procédures plus favorables au commerce.

11. Comme on pouvait s'y attendre, parmi les mesures sélectionnées pour l'étude les changements les plus radicaux et les plus coûteux se sont produits dans les domaines qui nécessitent les procédures les plus techniques : l'évaluation des risques, les contrôles fondés sur des audits et les procédures spéciales applicables aux personnes habilitées. Les dépenses encourues dans ces domaines ont été essentiellement liées au recrutement et à la formation de personnel spécialisé ainsi qu'à l'acquisition de matériel. Elles n'ont toutefois nullement été élevées si on les considère dans le contexte général, à l'exception probable de celles qui concernent les TIC (technologies de l'information et des télécommunications) qui ne font pas l'objet de la présente étude. D'après les évolutions récentes, elles seraient plus que compensées par les économies de main-d'œuvre réalisées aux frontières et par le renforcement des contrôles et de la perception des recettes. Pour des raisons évidentes, seul le temps montrera les avantages financiers et administratifs découlant de ces techniques de contrôle même si, au Maroc, il apparaît clairement que les avantages escomptés ont déjà été obtenus.

B. Caractéristiques des éléments de coût

12. L'introduction et la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont suscité des coûts dans un ou plusieurs des domaines suivants : nouvelle réglementation, changements d'ordre institutionnel, formation, matériel et infrastructure. Parmi les différents éléments de coût, le matériel et l'infrastructure sont sans doute les plus onéreux à maints égards ; la formation semble toutefois être la plus importante, car la facilitation des échanges consiste avant tout à modifier la manière de travailler des services douaniers. Pour évaluer correctement les coûts, il faut prendre en considération les liens existant entre les différents éléments de facilitation des échanges qui ne peuvent être appliqués correctement de façon isolée, comme la séparation de la mainlevée des marchandises de leur dédouanement d'un côté et l'évaluation des risques de l'autre. Il convient aussi d'examiner les coûts de l'introduction et de la mise œuvre de mesures de facilitation des échanges en fonction de l'efficacité de ces mesures, mais en l'absence d'indicateurs quantitatifs de performance, il est très difficile de dresser un tableau complet des coûts et avantages de la facilitation des échanges. Afin de continuer l'analyse il serait vraisemblablement utile d'éclaircir les liens entre les différents éléments de coût et d'étudier quels pourraient être les critères d'évaluation de l'efficacité des mesures examinés.

13. *Coûts réglementaires* : Les mesures de facilitation des échanges peuvent parfois exiger une nouvelle législation ou l'amendement de lois existantes conformément à la procédure législative réglementaire nationale de chaque pays. Cela prend du temps et exige un personnel spécialisé dans les travaux de réglementation tant dans les ministères responsables que dans l'administration centrale et au parlement. Les ressources requises pour ces travaux législatifs et réglementaires diffèrent selon les structures et les procédures législatives de chaque pays, ainsi que selon la fréquence des changements de la législation. Toutefois, à l'exception des changements qui exigent d'importantes modifications législatives comme l'adoption d'un texte de loi sur les signatures électroniques, la plupart des changements relatifs à la facilitation des échanges semblent être effectués au niveau opérationnel et nécessiter peu de dépenses supplémentaires.

14. *Coûts institutionnels* : Certaines mesures de facilitation des échanges nécessitent l'établissement de nouvelles entités - une équipe chargée des opérations après dédouanement, une équipe de gestion des risques ou un centre de renseignements, par exemple - qui peuvent mobiliser un surcroît de ressources humaines et financières. En ce qui concerne les ressources humaines, les pays peuvent soit recruter une main-d'œuvre supplémentaire, soit redéployer le personnel existant. La première solution coûte généralement davantage, mais la deuxième peut aussi occasionner des coûts de formation, des dépenses pour déplacer physiquement du personnel et des ressources consacrées à la planification. Le redéploiement de personnel n'est pas une pratique administrative rare pour les services douaniers, si bien qu'un redéploiement associé à de nouvelles mesures de facilitation des échanges peut simplement s'inscrire dans le cadre de la pratique générale de mobilité du personnel. Toutefois, afin d'éviter les perturbations du service, les redéploiements ne peuvent pas dépasser une certaine ampleur.

15. *Coûts de formation* : La formation apparaît souvent comme l'élément de coût le plus essentiel des mesures de facilitation des échanges. Les pays peuvent choisir entre a) recruter de nouveaux effectifs spécialisés ; b) former le personnel existant dans un centre de formation ; c) donner une formation en cours d'emploi ; d) importer du personnel qualifié dans le cadre d'échanges de personnel avec d'autres ministères/organismes publics. La formule a) est la plus onéreuse parce qu'elle implique un accroissement budgétaire et ne peut mettre à profit qu'un réservoir limité d'expertise disposant des qualifications et des connaissances douanières spécifiques requises. Parmi les pays examinés, la pratique observée le plus couramment est une combinaison des formules b) et c). Une formation à intervalles réguliers est monnaie courante dans bon nombre d'administrations douanières de toutes les régions du monde, encore que sa fréquence et sa durée varient. La formation à des mesures spécifiques de facilitation des échanges fait souvent partie de cette formation générale. La formation en cours d'emploi n'occasionne pas de coûts supplémentaires pour l'administration, mais peut engendrer des dépenses temporaires pour les négociants sous la forme d'une moindre performance du service public. D'un autre côté, la possibilité de former massivement des fonctionnaires aux techniques nouvelles, telles que l'évaluation des risques, peut être limitée non seulement par des considérations financières, mais aussi par la nécessité d'éviter de perturber le fonctionnement normal de l'administration. La formule d) peut convenir dans des cas comme la vérification des comptes après dédouanement, où l'on peut faire appel à l'expertise appropriée de l'administration fiscale nationale. Bien que cette solution ne soit source de coûts ni pour l'Etat ni pour l'administration douanière, la perte de personnel qualifié de la part de l'administration fiscale risque de compromettre les chances de mise en œuvre de cette solution, à moins qu'il y ait un engagement durable des dirigeants politiques, et ceci même lorsque les douanes et le fisc relèvent du même département ou du même ministère.

16. *Dépenses d'équipement/infrastructure* : L'existence d'équipements et d'infrastructures n'est pas une condition préalable à des mesures de facilitation des échanges, bien que certaines de ces mesures, telle que l'évaluation des risques, ou les procédures spéciales soient grandement facilitées par l'existence de matériel et d'infrastructures appropriés. Les services douaniers réclament des produits et d'infrastructures des technologies de l'information et des télécommunications (TIC) ainsi que de scanners avant tout parce qu'ils peuvent accroître l'efficacité et l'efficacité des opérations et des contrôles douaniers et seulement accessoirement afin de soutenir les mesures de facilitation des échanges. L'installation de lignes téléphoniques et de matériels téléphoniques, par exemple, fournit aux services douaniers de bien meilleurs moyens de communication et la bureautique améliore incontestablement les performances. Aucune des dépenses y relatives ne peut être comptabilisée comme des coûts de facilitation des échanges. Il ressort néanmoins des études qu'il sera plus difficile d'appliquer certaines mesures de facilitation en l'absence d'équipements et d'infrastructures suffisants.

17. Il convient de considérer la plupart des équipements et infrastructures comme des instruments de mise en œuvre qui demandent à être soigneusement ordonnés et associés à des changements d'ordre réglementaire, institutionnel ou concernant les ressources humaines. C'est ainsi que, tant qu'un pays ne

dispose pas de techniques modernes de gestion des risques ciblées sur les envois à haut risque et continue d'examiner inutilement de grandes quantités d'envois à faible risque, des scanners ne permettront pas de réduire les délais de dédouanement ni d'améliorer la rapidité des contrôles. En outre, choisir des instruments de mise en œuvre avant d'élaborer les mesures correspondantes (introduire des réseaux informatiques, par exemple, avant de moderniser les procédures de contrôle et de dédouanement) fait courir le risque de réduire les possibilités d'action disponibles et de rendre les changements ultérieurs plus longs et plus coûteux à réaliser.

18. L'analyse des coûts suppose aussi que l'on détermine comment et par qui ces coûts sont supportés et où se situent les avantages qui en résultent. Certaines mesures peuvent être financées par des transferts de ressources entre différents organismes gouvernementaux, mais des économies de coûts réalisées par un service douanier peuvent être source de dépenses pour les négociants ou pour une autre administration. La mise en place d'un centre de renseignements, par exemple, peut constituer une dépense pour l'administration centrale bien qu'elle élimine ou réduise aussi le coût que représente la charge, pour les services douaniers régionaux, de répondre aux demandes de renseignements. De même, la conversion d'un tribunal à vocation générale en un tribunal spécialisé dans les questions douanières offre l'avantage de réunir les connaissances et l'expertise existantes sans qu'il en résulte de coûts pour les services douaniers ; en revanche, elle peut représenter une perte nette pour les plaignants pour tout ce qui n'a pas trait aux questions douanières. En outre, une évaluation des coûts doit se faire dans un cadre temporel spécifique, certaines mesures pouvant impliquer d'importants coûts ponctuels, mais présenter de multiples avantages à long terme.

19. Enfin, on se rappellera que seul un petit éventail de pays ont été étudiés. La très grande diversité de leurs situations signifie inévitablement que l'application pratique de mesures de facilitation des échanges dans l'avenir immédiat variera dans chaque pays.

C. Publication et disponibilité d'informations

20. Tous les pays examinés fournissent des informations d'ordre général par divers moyens comme le Journal officiel ou le Bulletin des douanes, des communiqués de presse, des annonces légales et la présence de stands dans des foires et expositions. Il s'agit de pratiques existant de longue date, bien incorporées dans le budget opérationnel de l'administration douanière et n'entraînant pas un surcroît de dépenses. La fourniture de services à valeur ajoutée peut générer des coûts supplémentaires, mais ils sont généralement répercutés sur le client : au Chili, si les nouvelles réglementations et décisions sont publiées gratuitement sur le site web des Douanes, les usagers peuvent aussi y accéder moyennant paiement grâce à un recueil juridique spécial (Bulletin Juridico). De même, le Bulletin mensuel de statistiques est gratuit, mais les questions spécifiques de statistiques sont facturées. La Lettonie facture la fourniture d'informations provenant des bases de données du gouvernement d'un montant correspondant au coût de la recherche de ces données.

21. Les décisions à caractère obligatoire relatives à la classification, à l'évaluation ou à l'origine peuvent être communiquées sur demande. Si des règlements en matière de classification sont actuellement une pratique établie de longue date dans tous les pays, on ne trouve pas partout de règlements concernant l'évaluation et l'origine. Au Chili, des règlements relatifs à l'évaluation seront disponibles à compter de 2007 de façon à donner à l'administration le temps nécessaire pour assurer la formation en cours d'emploi du personnel concerné. Les règlements sont publiés gratuitement dans certains pays ou sont communiqués contre finances dans d'autres. Tous les pays examinés estiment que l'administration de ces règlements n'exige pas de ressources supplémentaires.

22. La communication d'informations par le biais de sites web est aussi largement répandue (sites spécifiques sur les douanes au Chili, en Lettonie et au Maroc ; site web de l'Uganda Revenue Authority en

Ouganda). Le coût de la mise en place et de l'exploitation d'un site web comprend l'organisation du site et, notamment, les dépenses d'achat ou de mise au point du logiciel approprié et de l'élaboration de la plateforme, qui constituent des dépenses ponctuelles, ainsi que les dépenses afférentes au personnel requis pour tenir le site à jour. Le rassemblement des données publiées sur le site ne soulève pas de dépenses supplémentaires, car il relève des mêmes personnes qui élaborent les publications traditionnelles existantes sur support papier. Au Chili, la création en 2000 du site web des douanes a été confiée à une société privée et a coûté 2 000 USD, le logiciel d'exploitation de ce site coûtant pour sa part 10 000 USD. La plateforme a été élaborée en interne, mobilisant 10 membres du personnel pendant environ un an. En plus du personnel du Département des communications qui réunit les informations à publier, le fonctionnement et la mise à jour quotidienne du site exigent deux personnes.

23. Des centres d'information sont de plus en plus souvent créés pour aider les utilisateurs des services douaniers et améliorer et rationaliser le travail des préposés aux douanes. Ils peuvent se situer en un point central (physiquement ou sous la forme d'un portail électronique) ou dans les locaux des services douaniers régionaux. En Lettonie, une petite section de trois personnes a été constituée dans l'administration centrale pour répondre aux demandes de renseignements. Au Chili, non seulement il existe des bureaux d'information dans les offices régionaux, mais l'on peut poser des questions par l'intermédiaire du site web des Douanes ; les réponses sont aussi fournies par voie électronique, le jour même si elles concernent des règles en vigueur. Les administrations douanières estiment généralement que ces mesures ne génèrent pas de dépenses supplémentaires, parce qu'elles font économiser du temps aux autres membres du personnel qui n'ont plus à répondre aux demandes de renseignements courants.

D. Mécanismes de consultation et de retour d'information ; communication avec les négociants

24. Dans tous les pays examinés, l'administration douanière a un mécanisme officiel de consultation des principales parties intéressées, telles que les associations d'importateurs, les ministères/organismes gouvernementaux, les associations de courtiers et les milieux commerciaux, aux niveaux tant national que local (portuaire, aéroportuaire, régional) (on trouvera à l'annexe II une description des pratiques propres à chaque pays). Les consultations peuvent porter sur les propositions de lois ou de procédures nouvelles ou amendées, les pratiques douanières, la localisation, la compétence et les horaires de travail des bureaux de douane, ou d'autres questions suggérées par les milieux commerciaux. Une communication moins formelle peut aussi avoir lieu à la demande des négociants. Toutes les administrations interrogées ont signalé que les mécanismes de consultation et d'information sont fondamentaux pour pouvoir fonctionner de manière efficace ; leur coût n'est pas considéré comme un « surcoût », car ces mécanismes font partie intégrante du fonctionnement des Douanes.

E. Procédures de réexamen et d'appel et régularité de la procédure

25. Dans tous les pays examinés, les usagers peuvent demander que les décisions douanières soient réexaminées en premier lieu par des officiers plus élevés dans l'hierarchie de l'administration des douanes. Au Chili, par exemple, les réclamations doivent être adressées en premier lieu au Directeur ou à l'Administrateur régional des douanes (Juicio de Reclamo). Il est alors possible de faire appel de cette décision devant le Directeur du Service national des douanes. En procédant à ce réexamen, ces hauts fonctionnaires sont tenus de respecter les règles et procédures de droit administratif. Dans tous les pays, l'administration assume cette tâche à temps partiel en plus de ses autres occupations, et n'encourt pas de dépenses supplémentaires pour ce faire. Il peut ensuite être interjeté appel soit devant les tribunaux d'instance, soit devant un tribunal spécial. Les appels devant les tribunaux à vocation générale sont la solution la moins onéreuse pour l'administration, mais l'expérience montre qu'en règle générale, cette procédure est longue et onéreuse pour les usagers. Les tribunaux administratifs semblent donner de meilleurs résultats, qu'ils jouissent d'une compétence générale pour les appels effectués par les citoyens contre l'Etat, comme en Lettonie, ou d'une compétence en matière fiscale, comme la Cour d'appel fiscale

en Ouganda. Les frais de fonctionnement de ces tribunaux administratifs sont absorbés par le système judiciaire du pays et ne sont pas comptabilisés dans les budgets des administrations douanières relatifs à la facilitation des échanges.

26. Le Maroc a aussi créé un mécanisme d'appel portant spécifiquement sur les questions douanières, qui est composé d'un réseau de commissions d'appel régionales et d'une commission d'appel nationale, et dont l'objet est de régler plus efficacement et plus rapidement les litiges relatifs aux douanes. Les commissions sont présidées par un haut responsable des douanes siégeant aux côtés de représentants d'autres départements gouvernementaux et d'organismes professionnels et il peut encore être interjeté appel de leurs décisions devant les tribunaux. Ces commissions ont été mises en place à l'occasion d'une révision générale du Code des douanes, finalisée en 2000, et se sont inscrites dans le cadre de la réorganisation générale du système douanier. Le Maroc indique qu'elles n'ont pas généré de dépenses mesurables.

F. Saisie et traitement préalable des données

27. La saisie et le traitement préalable des données exigent un certain degré d'automatisation des systèmes douaniers. Si la saisie électronique des déclarations de marchandises n'a pas nécessairement à être faite en ligne (avant la mise en place de leur système informatique il y a cinq ans, les douanes lituaniennes permettaient déjà la saisie des déclarations en douane avant l'arrivée des marchandises à partir de disquettes), elle nécessite une certaine infrastructure informatique pour vérifier les données. En Ouganda, la saisie et le traitement préalable des données sont possibles dans la région de Kampala où la plus grande partie des marchandises est dédouanée, mais non aux postes frontières terrestres où les courants d'échanges sont trop faibles pour justifier économiquement une informatisation, même dans un avenir prévisible. Ainsi, bien que l'on ne distingue pas de coûts supplémentaires pour assurer la saisie et le traitement préalable des données autres que les coûts d'automatisation nécessaires à l'accroissement de l'efficacité des contrôles et des opérations opérées par les douanes, l'absence totale d'automatisation interdit de mettre en œuvre cette mesure de facilitation des échanges. D'un autre côté, l'introduction de la saisie et du traitement préalable en Ouganda, même partielle, a permis de réaliser d'importantes économies grâce à la réduction des effectifs employés au dédouanement.

28. En fonction du degré de sophistication des systèmes applicables dans le pays, l'administration douanière peut être en mesure de procéder à l'évaluation du risque (voir plus loin), ce qui améliorerait grandement l'efficacité du traitement préalable. Un autre domaine de complication potentielle pour l'utilisation efficace de la saisie et du traitement préalable des données est l'évaluation des marchandises importées, qui présente toujours des difficultés pour un certain nombre de pays. Si les informations figurant dans la déclaration des marchandises sont conformes aux prescriptions douanières, ces marchandises sont dédouanées, sitôt arrivées – ou sont soumises à une inspection, selon le cas. Dans tous les pays examinés, la déclaration électronique doit être confirmée ultérieurement par des documents sur support papier, car il n'existe actuellement pas de dispositions prévoyant l'acceptation de signatures électroniques.

G. Procédures d'évaluation, de perception et de remboursement des droits et des taxes

28. A condition qu'une garantie soit donnée, le paiement des droits et des taxes peut être différé dans les pays examinés, sauf au Chili où cela ne peut se faire que dans le cadre du système de rembourser pour les actifs immobilisés. Le paiement différé n'est pas source de dépenses supplémentaires pour les douanes.

29. De nouveau à l'exception du Chili, où l'on ne perçoit pas les droits et les taxes d'un montant inférieur à 10 USD, les autres pays examinés n'ont pas encore de dispositions prévoyant un montant minimum, mais ils envisagent d'adopter des dispositions de cet ordre. Au Maroc, les douanes ne

perçoivent pas les montants qui sont devenus exigibles après la mainlevée des marchandises s'ils ne dépassent par 200 dirhams (environ 18,25 euros). Ces trois pays estiment que le coût législatif de l'introduction de clauses prévoyant un montant minimum et la perte de recettes qui en résulterait seraient marginaux.

H. Evaluation des risques

30. L'analyse et la gestion des risques figurent parmi les mesures de facilitation des échanges les plus coûteuses que l'on ait examinées dans le cadre de la présente étude, principalement à cause des infrastructures et de la formation qu'elles nécessitent. En même temps, les études soulignent l'importance qu'elles présentent pour accroître l'efficacité et faciliter la mise en œuvre non seulement des principales tâches et des principaux contrôles relevant des douanes, mais aussi des autres mesures de facilitation des échanges examinées ici, comme la saisie et le traitement préalables des données, la séparation de la mainlevée du dédouanement ou les procédures spéciales applicables aux négociants agréés.

31. L'analyse et la gestion des risques ont déjà été mises en place au Chili, en Lettonie et au Maroc et elles occupent une grande place dans le programme de travail adopté par l'Ouganda. Elles comprennent des bases de données des profils de risques et, en Lettonie et au Maroc, elles sont soutenues par un programme prévoyant une méthodologie pour assurer le respect des règles. L'évaluation des risques concerne la classification tarifaire, l'évaluation en douane et l'origine, les déclarations de marchandises et de fret et, dans les pays où il existe de telles procédures, des procédures spéciales pour les négociants agréés. Parmi les trois pays examinés qui appliquent déjà des techniques de gestion des risques, seul le Maroc a un système entièrement automatisé ; en Lettonie, le système employé par les bureaux des douanes frontaliers pour contrôler les personnes demande à être amélioré pour être pleinement efficace. Les douanes marocaines n'ont pas été à même de préciser les coûts impliqués par le développement d'un programme d'évaluation des risques au fil des ans, mais ont la conviction que ces coûts sont nettement inférieurs aux avantages opérationnels et fiscaux qui en ont résulté, dont la réduction des taux d'inspection de 100 pour cent à 10 pour cent, qui a permis d'affecter des inspecteurs des douanes à d'autres tâches administratives.

32. La mise en place des systèmes d'évaluation des risques a requis plusieurs années en raison de leurs besoins en personnel suffisamment qualifié. Le Chili et la Lettonie signalent tous deux que seul un effectif réduit s'occupe actuellement de l'évaluation et de l'analyse des risques commerciaux (au Chili, un groupe de quatre à cinq personnes y a été affecté lorsque l'évaluation des risques a été lancée à la fin de 1997, contre 12 personnes aujourd'hui ; la Lettonie emploie actuellement 25 personnes au niveau national et 69 personnes au niveau régional). La Lettonie étudie en outre la possibilité de regrouper sa Division du contrôle d'application et son groupe régional de contrôle d'application en une unité unique de contrôle disposant ainsi d'un effectif accru. La formation du personnel supplémentaire serait assurée localement, principalement en cours d'emploi, pour éviter des coûts de formation supplémentaires. Les pays estiment difficile d'accélérer davantage le processus : un recrutement extérieur est limité par le nombre restreint d'experts de ce domaine et une formation en « classe » n'est possible qu'à échelle réduite, non seulement en raison de problèmes de financement, mais aussi pour éviter de trop perturber les opérations quotidiennes.

33. Au Chili, le système actuel a été mis en place progressivement (en commençant par la classification et l'évaluation, en lançant la formation d'agents régionaux des douanes en 2000 et en ajoutant l'apprentissage des règles d'origine en 2001) avec le concours technique du Canada, des États-Unis, du Japon, du FMI et de la BID. Le programme d'assistance technique de la BID pour l'introduction de l'évaluation des risques y a consacré en 2002 200.000 USD, dont 45.071 pour la fourniture de conseils en gestion des risques et en contrôle et évaluation du degré d'application de la législation, 45.071 pour la fourniture de conseils en matière d'audit (voir aussi plus loin), 39.158 pour la formation d'analystes des

renseignements et 70.700 pour l'achat de logiciels qui facilitent l'analyse de l'information. Les douanes chiliennes ont en outre soutenu ce programme en lui allouant 133.350 USD supplémentaires.

I. Contrôles reposant sur des audits

34. Les contrôles reposant sur des audits sont étroitement liés à l'évaluation des risques, décrite plus haut, et ont généralement été conçus parallèlement à celle-ci dans les trois pays examinés qui appliquent déjà un système de gestion des risques. En Ouganda, l'évaluation des risques et les contrôles reposant sur des audits font partie d'un programme introductif qui doit être lancé avant la fin de 2004. Toutefois, bien que ces dispositions soient maintenant en vigueur depuis quelque temps dans les trois autres pays, leur utilisation généralisée a soulevé des problèmes de ressources. La Lettonie et le Maroc signalent un assez large recours à ces contrôles, mais prévoient la nécessité de former un personnel supplémentaire dans un proche avenir. Le Chili fait part de problèmes de personnel et de formation similaires à ceux qui ont été rencontrés dans le domaine de l'évaluation des risques. En Lettonie, la formation de personnel supplémentaire aux techniques d'audit se fera dans le cadre du programme douanier 2007 de l'UE et les douanes ambitionnent de porter leur équipe de contrôle après dédouanement dans l'administration centrale à 12/15 personnes (contre 9 à l'heure actuelle, plus 103 au niveau régional). Un moyen de remédier au problème des ressources est de solliciter une aide d'autres parties de l'administration dotées de l'expérience requise, telles que les autorités fiscales, qui peuvent aussi apporter une contribution par un transfert limité de personnel et une formation en cours d'emploi. Cela se fait déjà en Lettonie où le service des douanes travaille en relation étroite avec l'administration fiscale interne (Bureau National des Taxes), et est prévu en Ouganda pour l'avenir.

35. Le plan visant à mettre en place un système d'évaluation des risques et des contrôles reposant sur des audits en Ouganda offre un exemple intéressant des ressources nécessitées à ces effets. Le plan comportera une amélioration du système informatique des douanes, le recrutement et la formation prévus de quatre experts pour l'office de gestion des risques d'entreprise et de 30 agents pour le dédouanement postérieur à l'audit, ainsi que du matériel supplémentaire, notamment du matériel de transport. Les ressources nécessaires à la formation proviendront de l'administration ougandaise, de la mise à disposition gratuite de formateurs par le gouvernement du Royaume Uni et, vraisemblablement, de l'aide des douanes des Etats-Unis organisée sous l'égide de la Private Sector Foundation de l'Ouganda. L'administration interne fiscale de l'Ouganda dispose d'experts et de structures de formation dont l'utilisation pourrait réduire les coûts de formation, mais l'on ne dispose encore d'aucune expérience de coopération et de coordination opérationnelles entre les deux services de l'Uganda Revenue Agency. Le plan prévoit de créer six équipes d'audit qui procèderaient à un total d'environ 20 audits par mois. Le redéploiement de personnel essentiellement en provenance de la frontière avec le Kenya comme suite à la poursuite du développement de l'Union douanière pourrait fournir le personnel supplémentaire requis pour pourvoir ces équipes en personnel. Le plan prévoit aussi le recrutement à l'extérieur d'auditeurs qualifiés si les ressources nécessaires peuvent être obtenues. On estime que les coûts seraient la première année de l'ordre de 150.000 à 170.000 USD. Ce montant comprend les nouveaux recrutements, la formation et l'acquisition de matériels supplémentaires de TI et de transport (quatre véhicules), mais ne tient pas compte de la possibilité d'un redéploiement de personnel.

J. Procédures spéciales pour les négociants agréés

36. Les procédures spéciales pour les négociants agréés reposent assez largement sur l'existence et le fonctionnement efficace de techniques d'évaluation des risques et d'audit. Cela explique pourquoi seulement deux des quatre pays examinés sont actuellement dotés de procédures de cet ordre. Si l'Ouganda envisage d'adopter des procédures spéciales pour les négociants agréés, il ne sera pas à même d'en introduire tant que les programmes envisagés d'évaluation des risques et de contrôles reposant sur des audits n'auront pas été élaborés et ne seront pas opérationnels. Dans les circonstances actuelles, il est

vraisemblable que les procédures spéciales ne commenceront à être mises en place qu'à une échelle limitée et l'Ouganda ne prévoit pas, pour les introduire, de ressources autres que celles qui sont prévues pour les programmes d'évaluation des risques et de contrôles reposant sur des audits. A l'heure qu'il est, le Chili n'a aucun plan dans ce domaine.

37. Au Maroc, les personnes agréées disposent d'une série de procédures spéciales, telles qu'entrée périodique, autoévaluation et saisie de la déclaration par entrée sur les registres. Une soixantaine de sociétés ont conclu des accords de partenariat avec les douanes touchant ces procédures, soumis à des conditions telles que la bonne conduite fiscale passée de l'entreprise, l'existence d'un système fiable d'enregistrement des données comptables, la fourniture de garanties, etc. Ces procédures simplifiées de « partenariat » ont été introduites pour la première fois sur une base limitée en 1983 ; elles se sont ensuite développées et ont été améliorées en 1986, 1992 et, plus particulièrement, en 1997. Les coûts de ces procédures ont été absorbés par les dépenses affectées à la mise en place de procédures d'évaluation des risques et d'audit.

38. En 2001, la Lettonie a instauré pour la première fois des arrangements de dédouanement locaux avec les exploitants d'entrepôts de Riga. Ces arrangements prévoient des déclarations simplifiées élaborées d'un commun accord, un examen dans des locaux et à une période d'entrée approuvées, mais non l'autoévaluation des droits et des taxes, ni la saisie de la déclaration des marchandises par son entrée dans le système de comptabilité commerciale des négociants. L'administration douanière espère, grâce à ces arrangements, réduire le nombre d'agents travaillant à l'inspection aux frontières et réaliser ainsi d'importantes économies. Afin de rendre ces arrangements possibles, un groupe « assurance qualité » de trois personnes au niveau national et de six personnes au niveau régional travaille au respect de l'application de la législation en coordination étroite avec le personnel chargé des inspections matérielles. La formation aux techniques de gestion de la qualité est assurée localement ainsi qu'en Suède et demandera à être poursuivie dans l'avenir. On estime à 9 100 lats lettons (environ 13 700 euros) les coûts de la formation du personnel des postes frontaliers et à 8 300 lats lettons (environ 12 500 euros) ceux du personnel de l'administration centrale.

K. Séparer la mainlevée du dédouanement

39. Dans les pays examinés, les douanes agissent selon le principe que la mainlevée des marchandises doit intervenir aussitôt que possible dès lors qu'elles ont la conviction que toutes leurs prescriptions seront satisfaites dans un délai spécifié et que les négociants ont fourni les informations minimums convenues nécessaires au calcul des droits applicables. Le Chili et le Maroc indiquent n'avoir eu aucune difficulté à mettre ce principe en pratique et n'avoir encouru aucune dépense supplémentaire. Par contre en Lettonie, malgré l'absence de problèmes d'ordre juridique, il subsiste un problème d'application pratique pour ce qui est des déclarations saisies par voie électronique, car le système informatique actuel des douanes ne peut accepter des déclarations incomplètes, problème qui peut se poser aussi dans d'autres pays. La Lettonie étudie la possibilité de modifier l'organisation du système informatique, laquelle, outre une éventuelle mise à jour des logiciels, nécessiterait des dépenses de formation de l'ordre de 800 lats lettons (environ 1 200 euros). En Ouganda, la séparation de la mainlevée du dédouanement est appliquée sur une échelle limitée en raison d'une confiance insuffisante entre les négociants et les autorités frontalières et il sera nécessaire de renforcer la loi pour que les prescriptions des pouvoirs publics puissent être appliquées correctement. Des mécanismes améliorés de transparence et de consultation et retour d'information pourraient largement contribuer à renforcer la confiance entre les autorités et les négociants.

L. Garantie du paiement des droits et des taxes

40. Les pays examinés recourent à des degrés divers à l'utilisation d'une garantie pour les droits et les taxes. En Lettonie, cette garantie remplace depuis 1998 l'obligation de transporter les marchandises

sensibles où frappées d'un droit d'accise par convoi placé sous escorte douanière. Cette mesure est autofinancée par le redéploiement du personnel formant précédemment les escortes douanières. Au Maroc, la gestion des garanties fait partie des tâches de la Section des recettes fiscales, si bien que les coûts de mise en œuvre sont absorbés par son budget opérationnel courant.

M. *Coopération et coordination entre différentes autorités*

41. Dans tous les pays examinés, il existe de longue date une coopération informelle entre les douanes et les autres organismes travaillant aux frontières (Inspection sanitaire aux frontières en Lettonie ; Bureau National des Normes, Administration Nationale des Stupéfiants, Administration Nationale de Gestion de l'Environnement, Ministère de l'Agriculture, Service Préventif des Recettes et Département Interne d'Investigation pour les Audits en Ouganda ; Service de l'élevage et de l'agriculture, Service de la santé publique, Service national des pêcheries, Office national des forêts, et armée au Chili). Concrètement parlant, bien qu'il n'existe pas de mécanismes officiels exigeant la conduite simultanée d'inspections par ces différents organismes, il existe une coordination de ces inspections. Au Maroc ou au Chili, les autorités frontalières concernées ont des agents dans les principaux ports et aéroports internationaux et dans les bureaux frontaliers terrestres qui, matériellement, partagent des bureaux avec les douanes et coopèrent de façon à procéder conjointement aux inspections matérielles. Les douanes ne procèdent pas à l'examen des marchandises pour le compte d'autres autorités, à l'exception de l'Ouganda où cela peut se produire sur une base informelle ad hoc. Ces méthodes de travail n'étant pas récentes, les administrations interrogées n'ont pas été en mesure d'indiquer les dépenses liées à leur introduction, mais ont estimé qu'elles peuvent être sources d'économies en termes d'infrastructures matérielles.

42. Aucun des pays examinés ne s'est encore doté d'un mécanisme officiel de coordination revêtant la forme d'un guichet unique.

ANNEXE I : MESURES DE FACILITATION DES ECHANGES EXAMINEES DANS LE CADRE DES ETUDES PAR PAYS

43. La section ci-après décrit brièvement les domaines de la facilitation des échanges qui ont servi de base aux études par pays, et indique directement les propositions y relatives qui ont été présentées au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC.

a) Publication et disponibilité d'informations²

44. La transparence est fondamentale dans le commerce international car les opérateurs commerciaux doivent pouvoir connaître parfaitement les conditions et les obstacles qui les attendent s'ils veulent pénétrer sur un marché et y réaliser une opération. Cette transparence suppose que les informations concernant les règles et les procédures applicables aux frontières seront publiées systématiquement et facilement accessibles pour toutes les personnes intéressées. Les informations d'ordre général, telles que les données touchant les aspects opérationnels, les lignes directrices administratives relatives à la mise en œuvre ou les procédures spéciales existantes, peuvent généralement être obtenues par divers moyens tels que la publication officielle des lois et règlements, des codifications sur papier ou en ligne, des manuels des procédures douanières, la presse et les publications commerciales, ainsi que des centres de renseignements. On peut encore améliorer la transparence et la prévisibilité des règles applicables en fournissant des renseignements et des avis complets, exacts, rapides et efficaces par rapport au coût sur les opérations spécifiques d'une société et, notamment, des décisions préliminaires relatives à la classification tarifaire, à la valeur ou à l'origine, et les motifs justifiant les décisions ou les mesures administratives.

b) Mécanismes de consultation et de retour d'information : communication avec les négociants³

45. Les mécanismes de consultation et de retour d'information sont des instruments fondamentaux de facilitation parce qu'ils améliorent la prévisibilité de l'environnement réglementaire, augmentent la confiance et le soutien publics, accroissent les perspectives de respect de la législation et procurent un moyen d'améliorer la qualité de la réglementation. L'efficacité de ces mécanismes dépend en grande partie du moment choisi pour leur mise en place et de leur caractère global. Ils doivent cibler les parties prenantes/les parties intéressées aussi largement et universellement que possible ; couvrir toute la gamme des activités de prise de décision, y compris les propositions de réglementations et de procédures nouvelles et les modifications de celles qui existent, ainsi que les aspects pratiques du fonctionnement quotidien des organismes présents aux frontières ; et prévoir un laps de temps suffisant avant l'entrée en vigueur des réglementations.

c) Procédures de réexamen et d'appel et régularité de la procédure⁴

46. L'existence de mécanismes appropriés pour réexaminer et rectifier les mesures administratives prises par les autorités douanières et frontalières est très importante pour les personnes qui poursuivent des activités dans le domaine du commerce international. Les procédures de réexamen et d'appel doivent être

² Section I.1 du document de l'OMC G/C/W/434

³ Points I.2 et II.6 du document G/C/W/434 de l'OMC

⁴ Point I.3 du document G/C/W/434 de l'OMC

claires et équitables, faciles d'utilisation, impartiales et offrir un recours efficace. Le recours peut s'effectuer auprès de l'administration des douanes, d'un organisme indépendant et/ou des tribunaux. Il est important que la procédure soit efficace et rapide, les lenteurs administratives aggravant, en règle générale, les problèmes douaniers et autres problèmes qui se posent aux frontières.

d) Saisie et traitement préalable des données⁵

47. La possibilité de saisir la déclaration des marchandises et la documentation connexe, sous une forme définie, avant l'arrivée des marchandises peut faciliter grandement leur dédouanement rapide, car elle permet aux autorités de traiter les données, d'appliquer les mécanismes d'évaluation des risques et de prendre les décisions quant à l'action requise avant l'arrivée effective des marchandises sur le territoire douanier. S'il est satisfait aux prescriptions des pouvoirs publics, la grande majorité des marchandises peut être dédouanée à leur arrivée soit immédiatement, soit très peu de temps après, ce qui réduit fortement le délai au bout duquel les négociants obtenaient précédemment leurs marchandises, sauf dans les cas où les marchandises demandent à être examinées physiquement ou si des vérifications supplémentaires des documents s'imposent.

e) Procédures d'évaluation, de perception et de remboursement des droits et des taxes⁶

48. Malgré l'évolution vers le libre-échange et la réduction des droits de douane, les procédures d'évaluation, de perception et, le cas échéant, de remboursement, des droits et des taxes demeurent au centre de l'activité des autorités douanières, avec, notamment, les contrôles nécessaires à l'application correcte des accords commerciaux, des contingents, des règles d'origine, de la classification tarifaire, de l'évaluation, etc. Les échanges sont grandement facilités par la clarté, voire la normalisation, des règles régissant le montant des droits et des taxes à acquitter, la date à laquelle le paiement doit être effectué, la procédure à suivre pour reporter cette date, ou les méthodes de paiement, et par l'application uniforme de ces règles sur l'ensemble du territoire douanier.

f) Evaluation des risques⁷

49. Les techniques d'évaluation et de gestion des risques permettent aux autorités douanières de cibler de façon appropriée les contrôles aux frontières de façon à répartir correctement les ressources limitées. Les contrôles sont limités au minimum nécessaire pour assurer le respect des réglementations sans surcharger les formalités commerciales. On y parvient en réduisant les inspections matérielles et le temps consacré au contrôle des voyageurs et des envois « à faible risque » et en ciblant de façon sélective les domaines présentant le plus grand risque pour les soumettre à des contrôles plus poussés. L'emploi efficace de la gestion des risques peut être appliqué non seulement aux marchandises elles-mêmes, mais aussi aux opérations commerciales des sociétés – pour s'assurer, par exemple, que le statut de négociant agréé est pleinement justifié.

g) Contrôles reposant sur des audits⁸

50. Des contrôles reposant sur des audits peuvent compléter l'utilisation de techniques de gestion des risques pour assurer une efficacité et le respect effectif des réglementations. Ils facilitent les échanges légitimes en transférant les contrôles réglementaires précédemment effectués à la frontière vers des locaux

⁵ Points II.3, II.4 et III.1 du document G/C/W/434 de l'OMC

⁶ Points II.4 et III.1 du document G/C/W/434 de l'OMC

⁷ Points II.4 et III.1 du document G/C/W/434 de l'OMC

⁸ Points II.4 et III.1 du document G/C/W/434 de l'OMC

situés à l'intérieur et en réduisant les goulets d'étranglement aux points de franchissement des frontières. Ils facilitent aussi l'utilisation de procédures de dédouanement simplifiées pour les négociants agréés. Avant de passer du contrôle des opérations d'un négociant sur la base des envois à un contrôle sur la base d'un audit, les autorités doivent être convaincues que leurs prescriptions concernant la fiabilité, les actes de la société, les paiements, etc. sont respectées. Les techniques de vérification des comptes présupposent généralement la disponibilité de personnel spécialisé.

h) Procédures spéciales pour les négociants agréés⁹

51. Pour les négociants qui répondent aux critères spécifiés de fiabilité à cause de l'exactitude de leurs déclarations et la ponctualité de leurs paiements, il existe une série de dispositifs de facilitation qui contribueront à améliorer la prévisibilité et à réduire les délais, les tâches et les coûts en matière de formalités administratives. Ces procédures spéciales comprennent la présentation de renseignements minimaux au moment de la mainlevée des marchandises ; le dédouanement dans les locaux du négociant ou dans d'autres lieux à l'intérieur du pays ; des déclarations couvrant plusieurs transactions sur une période déterminée ; l'estimation des droits et taxes par la personne agréée elle-même à l'aide d'une écriture dans ses livres ; et la déclaration des marchandises au moyen d'une écriture comptable dans ces livres. On peut envisager diverses combinaisons de ces dispositifs en fonction des besoins particuliers d'un négociant par rapport aux autorités douanières, ce qui conduit à faciliter encore davantage les échanges.

i) Séparer la mainlevée du dédouanement¹⁰

52. Par « mainlevée », on entend la remise des marchandises à la disposition de l'importateur ou de l'exportateur ou de leur représentant, alors que par « dédouanement », on entend l'achèvement de toutes les formalités officielles. Séparer la mainlevée du dédouanement permet une mainlevée aussi rapide que possible des marchandises même si toutes les formalités n'ont pas encore été accomplies. Les procédures spéciales visées plus haut sous h) fonctionnent toutes sur cette base, mais il importe que les autres négociants (qui n'utilisent pas ces procédures ou ne sont pas habilités à les utiliser) puissent aussi recevoir leurs marchandises aussi rapidement que possible. Si les autorités n'ont rien à redire quant aux circonstances, cela peut se faire même si, par exemple, quelques renseignements ou documents ne sont pas disponibles ou si on ne s'entend pas complètement sur la classification ou la valeur des marchandises.

j) Garantie du paiement des droits et des taxes¹¹

53. La garantie du paiement des droits et des taxes, les moyens de l'assurer et les coûts y relatifs revêtent une importance croissante en cas de saisie préalable des données et d'utilisation des procédures simplifiées de mainlevée. L'existence de méthodes rationnelles et directes d'octroi de garantie joue un rôle important dans la facilitation des échanges et la mainlevée rapide des marchandises, notamment en séparant le processus comptable (paiement) du mouvement/de l'importation des marchandises. Dans les cas où l'administration douanière juge possible de procéder à la mainlevée des marchandises sans exiger de garantie du paiement des droits et des taxes, ou accepte une garantie générale couvrant l'ensemble des opérations d'un négociant pendant une période déterminée au lieu d'exiger une garantie pour chaque opération d'importation de marchandises les échanges sont facilités encore davantage.

⁹ Points II.4 et III.1 du document G/C/W/434 de l'OMC

¹⁰ Points I.3, II.4 et II.5 du document G/C/W/434 de l'OMC

¹¹ Points II.5 et III.4 du document G/C/W/434 de l'OMC

k) Coopération et coordination entre différentes autorités¹²

54. La multiplicité des prérogatives de l'administration douanière et des autres autorités de contrôle à la frontière en matière de réglementation, prérogatives qui portent, par exemple, sur les prescriptions dans les domaines agricole, vétérinaire, sanitaire, phytosanitaire et des normes, s'est fréquemment soldée par des prescriptions et des contrôles redondants qui augmentent les coûts du respect de la législation, les risques d'erreur et les lenteurs des procédures successives. L'amélioration des mécanismes de coordination des organismes impliqués et, notamment, la mise en place de guichets uniques et de contrôles aux frontières intégrés, pourrait fortement simplifier les procédures aux frontières et contribuer à éviter des obstacles non nécessaires. Cette co-ordination peut notamment consister à instaurer un échange d'informations, à concentrer la vérification des documents entre les mains d'un organisme unique et à coordonner les inspections ou à les intégrer dans un lieu et à un moment unique.

¹² Points II.3, II.6 et III.5 du document G/C/W/434 de l'OMC

ANNEXE II : RÉSULTATS DES ÉTUDES

Chili

55. Le Chili est un pays d'Amérique latine ayant de très longues frontières maritimes et terrestres. Depuis le début des années 90, il a négocié et appliqué des accords commerciaux préférentiels avec un certain nombre de pays et de régions. C'est ainsi qu'il a déjà conclu des accords de libre-échange avec le Canada, l'Amérique centrale, l'Union européenne, le Mexique et les Etats-Unis et des accords économiques complémentaires avec le MERCOSUR, le Pérou et le Venezuela. Il a aussi entamé l'approbation finale d'un accord signé avec la Corée et des négociations avec la Bolivie, la Nouvelle Zélande et Singapour. Sa libéralisation unilatérale des échanges a progressivement abaissé son taux de droit ad valorem quasiment uniforme de 11 pour cent en 1998 à 6 pour cent en 2003 et depuis lors.

56. Un certain nombre d'études témoignent des avantages significatifs que les accords de libre-échange ont procurés à l'économie chilienne. De 1996 à 2003, le taux de croissance moyen des importations comme des exportations a été de l'ordre de 21 pour cent. Le Chili s'attend pour 2004 à une augmentation de 13.8 pour cent de ses exportations, ce qui correspond à 23.5 milliards USD, soit nettement plus que la moyenne annuelle de 18.5 milliards USD enregistrée dans les années 1996 à 2002, et que les importations de 20 milliards USD¹³. En même temps, ces accords ont fortement accru les tâches et opérations douanières, telles que la mise en œuvre des réductions progressives des droits de douane applicables aux différents services et marchandises, la fréquence accrue de la vérification et de la certification de l'origine, ou la multiplication des contrôles pour lutter contre le commerce de contrefaçon. Après avoir presque doublé entre 1996 et 1998, le budget du Service national des douanes est depuis demeuré à peu près constant, ce qui a obligé à accroître considérablement la productivité étant donné l'augmentation de 11.7 pour cent des opérations douanières entre 1998 et 2003. Le Service national des douanes estime qu'il faudra augmenter son budget opérationnel d'un pourcentage cumulé de 10 pour cent au cours des quatre années suivantes pour faire face à l'accroissement total prévu de 26.26 pour cent des opérations douanières d'ici à 2008. Cet accroissement, qui tient principalement à l'augmentation des tâches découlant des accords de libre-échange conclus par le Chili, correspondrait à 0.0045 pour cent du PIB, de manière à ce que le budget des Douanes atteigne 0.05 pour cent du PIB du Chili au bout de quatre ans. On décrit ci-après les questions spécifiques qui méritent une mention particulière en ce qui concerne les aspects de la facilitation des échanges examinés.

Publication et mise à disposition des renseignements

57. L'administration douanière publie les lois et directives relatives aux questions douanières, ainsi que certaines décisions d'application générale, dans le Journal officiel. Elle publie aussi un Bulletin officiel mensuel qui contient les résolutions et les décisions les plus pertinentes, notamment les changements et additifs apportés au Code tarifaire et au Recueil des règles douanières. La page web du site des douanes www.aduana.cl est mise à jour quotidiennement au fur et à mesure de l'arrivée de nouvelles informations. Elle contient des pages en anglais depuis la création même du site. Les statistiques du commerce extérieur, le trafic portuaire et les prix de référence en dollars sont mis à jour sur une base mensuelle.

¹³. Minuta tentativa para simulación del gasto del servicio nacional de aduanas por posible impacto de los tratados de libre comercio, mars 2004.

Mécanismes de consultation et de retour d'information

58. Il existe un échange de vues permanent entre le secteur privé et le secteur public et, notamment, les associations de courtiers, les chambres de commerce et les associations d'importateurs et d'exportateurs, en particulier lorsqu'il est proposé de modifier la réglementation. L'administration douanière du Chili a aussi constitué des groupes de travail avec différents secteurs, tels que les textiles, la chaussure et le cuir, les technologies de l'information, etc, à des fins de coopération, d'échange d'informations et, en dernier ressort, de conclusion de mémorandums d'accords.

Procédures d'appel

59. Toute décision des douanes relative au paiement des droits et des taxes, ainsi qu'au mode de détermination de ces droits, peut faire l'objet d'un appel. Il faut d'abord faire appel devant le Directeur ou l'Administrateur régional des douanes, puis on peut faire appel des décisions de celui-ci devant le Directeur du Service national des douanes. Dans les deux cas, ces démarches sont soumises aux règles et procédures du droit administratif et les décisions doivent être rendues dans les quinze jours suivants la production des éléments de preuve. C'est auprès de la Cour suprême de justice que l'on peut recourir en dernier ressort contre les décisions prises par le Directeur du Service national des douanes.

Saisie et traitement préalables des données

60. Depuis 1996, il est possible de saisir les déclarations électroniquement sur un réseau à valeur ajoutée. Depuis 2000, il existe aussi un système basé sur Internet (ISIDORA – Système intégré sur Internet d'opérations et de réglementations douanières). ISIDORA permet de traiter les déclarations 24 heures sur 24 et 365 jours par an et de cibler les inspections matérielles à l'aide de techniques de gestion des risques. Il a ramené le temps moyen consacré au traitement d'une déclaration d'une heure en 2000 à une à trois secondes en 2003 et, pour la seule année 2003, il a permis d'économiser 678.333 USD de frais de traitement des documents à l'exportation, ce qui représente 4.53 pour cent du budget annuel de l'administration douanière. Ce nouveau système permettra aussi dans l'avenir d'accepter les signatures électroniques. Une loi relative aux signatures électroniques a été élaborée en 2003 mais n'est pas encore appliquée. Un projet pilote de mise en œuvre se déroule actuellement sous l'égide du Bureau des recettes internes et l'on s'attend à ce que la loi soit appliquée partout d'ici 2005.

Considérations générales

61. Le fort gonflement des courants d'échanges survenu au Chili au cours des dix dernières années a considérablement stimulé le vaste effort de modernisation du système douanier chilien. Cet effort a visé à accroître l'efficacité des opérations douanières par un plus grand recours aux techniques de gestion des risques et d'audit, à l'automatisation et à la coordination avec les autres organismes gouvernementaux ; par ailleurs, il s'est caractérisé par une forte orientation utilisateur. Un certain nombre de mesures de facilitation ont été mises en place dans le cadre de cet effort de modernisation et bien que les ressources disponibles aient constitué un problème pour la gestion des risques et l'audit, ces dispositions se sont déjà avérées très avantageuses tant pour l'administration que pour le secteur privé.

Lettonie

62. La Lettonie est située sur la mer Baltique. Elle a recouvré son indépendance après l'éclatement de l'Union soviétique en 1991 et est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Le Bureau national des douanes forme avec le Bureau national de la fiscalité l'Office des recettes publiques de la Lettonie. Les services douaniers sont dotés d'un effectif de quelque 2.000 personnes dont une centaine, répartie en onze divisions, travaille au siège. L'aéroport international se trouve à Riga. Le principal port est aussi à Riga et il existe aussi un certain nombre de terminaux plus petits pour le fret maritime. Les activités

de transport routier et ferroviaire sont assez développées en Lettonie et l'administration des douanes compte près de 40 points de contrôle à la frontière. La Lettonie a des frontières communes avec l'Estonie, la Russie, la Biélorussie et la Lituanie et, jusqu'en mai 2004, l'administration douanière les contrôlait toutes. Depuis que la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ont adhéré à l'Union douanière européenne, les frontières entre la Lettonie et l'Estonie et entre la Lettonie et la Lituanie sont devenues des frontières internes, tandis que les frontières de la Lettonie avec la Russie et la Biélorussie sont devenues des frontières externes de l'Union européenne. Les effectifs en poste aux frontières internes vont être réduits et on prévoit de réorganiser les services douaniers en cinq régions.

63. Les lois et réglementations ainsi que la structure actuelles du service des douanes remontent à 1991, date de l'accession de la Lettonie et des autres Etats baltes à l'indépendance par rapport à la Russie. Dès son indépendance, la Lettonie a voté la loi douanière en 1991, puis elle a adopté en 1993 la loi sur les recettes publiques, qui a été révisée en 1997 et complétée de temps à autre par des règlements et des décisions du Cabinet des Ministres. Dans la pratique, après l'indépendance, il y a 12 ans, le service douanier letton s'est construit à partir de rien, ce qui lui a conféré l'avantage de pouvoir s'appuyer dans une très large mesure sur la législation, les procédures et les pratiques existantes déjà en vigueur dans les autres pays d'Europe. La Lettonie s'est notamment fondée sur le Code douanier de la Communauté européenne pour élaborer son propre système. Par ailleurs, pendant plusieurs années, la Lettonie s'est efforcée, comme ses voisins baltes, de tout faire pour adhérer à l'UE et à l'Union douanière. Durant cette période, elle a, dans une large mesure, cherché à faire en sorte que ses principes d'action soient conformes aux procédures énoncées dans le code ou des procédures similaires. Au niveau international, la Lettonie a donc été en mesure d'accepter la version actuelle de la Convention de Kyoto de l'OMD et, par la suite, d'être une des premières Parties contractantes à accepter la version révisée de cette Convention.

64. Il n'est pas faux de dire qu'étant donné ses débuts assez récents et les circonstances décrites plus haut, la Lettonie, dans le cadre de son évolution et de sa progression naturelles, a accepté et appliqué des mesures internationalement admises de facilitation des échanges en apportant un minimum de changements à ce qui avait déjà été mis en place. Les domaines dans lesquels des changements ont été requis et où des travaux se poursuivent ne concernent pas des questions de facilitation des échanges en tant que telles, mais principalement l'intégration dans l'Union douanière. Les principales questions ont trait, en particulier, à la responsabilité concernant les frontières externes de l'UE avec la Russie et le Bélarus, la perception des droits de douane en tant que ressources propres de l'UE, l'administration de la politique agricole commune et la compatibilité avec les systèmes informatiques de l'UE. On présente ci-après les points spécifiques qui méritent une mention particulière du point de vue des aspects de la facilitation des échanges examinés.

Publication et mise à disposition des renseignements

65. L'Administration douanière de la Lettonie utilise toutes les méthodes usuelles de diffusion de l'information d'ordre général, y compris un site web (<http://www.vid.gov.lv/eng/index.htm>). La fourniture de renseignements spécifiques peut être payante, mais le prix demandé est soit un faible montant forfaitaire, soit proportionnel au coût impliqué. Cette remarque vaut, par exemple, pour la délivrance de certificats et la fourniture de renseignements provenant des bases de données gouvernementales. Les décisions préalables contraignantes en matière de classification, d'évaluation et d'origine sont communiquées sur demande.

Mécanismes de consultation et de retour d'information

66. Au niveau national, le Bureau consultatif des douanes organise des réunions avec les représentants des négociants sur une base mensuelle. En outre, une pratique de longue date plus récemment incorporée dans le droit administratif fait que l'administration douanière consulte généralement les milieux

commerciaux préalablement à la proposition de nouveaux textes de loi, procédures et modifications des pratiques et procédures existantes, même si, comme ailleurs, il peut arriver que l'urgence de la situation ne permette pas de le faire. Dans le cadre des mécanismes de consultation et de retour d'information, l'administration douanière tout comme les négociants sont libres de proposer des thèmes de discussion et de rédiger des documents de travail.

Procédures d'appel

67. Depuis l'indépendance de la Lettonie, le système d'appel comporte deux niveaux, premièrement un appel devant l'administration douanière puis, si l'intéressé n'obtient pas satisfaction, un appel devant le tribunal administratif constitué pour traiter spécifiquement des affaires impliquant des recours (non limités aux questions douanières) contre l'Etat.

Saisie et traitement préalables des données

68. Une clause prévoit que la déclaration des marchandises peut être saisie avant l'arrivée de celles-ci et que les données sont vérifiées par le système informatique de l'administration douanière¹⁴ créé il y a cinq ans. Avant cela, la Lettonie utilisait un système de disquettes. Si les renseignements figurant dans les déclarations des marchandises sont conformes aux prescriptions douanières, les marchandises sont dédouanées et font l'objet d'une mainlevée dès confirmation de leur arrivée concrète. Comme dans la plupart des pays, la mainlevée ou le dédouanement des marchandises n'interviennent pas avant l'arrivée réelle de celles-ci. Les déclarations électroniques doivent être accompagnées de déclarations sur support papier dans un délai déterminé car il n'existe actuellement pas de système de signatures électroniques, même s'il est prévu d'en concevoir un dans le cadre de l'UE en temps opportun.

Procédures d'évaluation, de collecte et de remboursement des droits et des taxes

69. Moyennant fourniture d'une garantie, le paiement des droits et des taxes peut être différé pendant une durée maximale de 30 jours. C'est là une pratique qui a cours de longue date. Il n'existe pas actuellement de valeur minimum ni de montant minimum de droits et de taxes en dessous desquels il n'y a ni perception, ni remboursement, mais il va être instauré administrativement des limites de cet ordre pour s'aligner sur les pratiques en vigueur dans l'UE.

Evaluation des risques

70. Un système de gestion et d'analyse des risques, dont la méthodologie tourne autour de la conformité a été mis en place dans le cadre du programme de gestion des données commerciales (base de données sur le profil des risques) introduit en 1996. Il sert à régler les questions traditionnelles afférentes aux douanes et aux échanges et, notamment, l'agrément des négociants pour les procédures spéciales.

Contrôles reposant sur des audits

71. Des contrôles reposant sur des audits ont commencé à être effectués il y a sept ans et sont très largement utilisés. L'examen physique des marchandises, lorsque cela est jugé nécessaire, fait partie du système de contrôle et l'on procède à l'évaluation appropriée des systèmes commerciaux des négociants agréés.

¹⁴Depuis 1999, l'administration douanière lettone utilise ASYCUDA (version 1.15), mise au point par la CNUCED.

Coopération et coordination entre les différentes autorités

72. Les autorités douanières et l'Inspection sanitaire aux frontières sont les deux administrations habilitées à examiner matériellement les marchandises importées. Il n'est pas prévu que l'une des deux administrations puisse inspecter les marchandises pour le compte de l'autre. Il n'existe pas d'arrangements officiels exigeant que ces deux administrations procèdent simultanément aux inspections, mais celles-ci travaillent de longue date en coopération et en coordination étroites, de manière à ce que la nécessité d'examiner certaines marchandises ne retarde pas la mainlevée ni le dédouanement.

Considérations générales

73. Etant donné la base relativement favorable aux échanges sur laquelle la législation et les procédures douanières de la Lettonie ont été établies après l'accession de ce pays à l'indépendance, des progrès réguliers ont pu être accomplis conformément, en particulier, au Code douanier de l'Union européenne. Au cours des dernières années, l'amélioration des procédures, la formation de personnel et les ajustements pour tenir compte des dispositions visant à faciliter les échanges se sont faits de façon naturelle. Les seuls domaines dans lesquels l'administration douanière de la Lettonie a subi ou subira probablement des coûts pour se conformer aux règles internationales de facilitation des échanges récemment adoptées sont la formation aux techniques d'assurance qualité et de respect de la loi et les modifications à apporter au système automatisé de traitement des données douanières (ASYCUDA) pour lui permettre de prendre en compte les déclarations incomplètes.

Maroc

74. Le Maroc, en Afrique du nord, compte environ 31.7 millions d'habitants ; la capitale administrative, qui abrite les ministères, est la ville de Rabat. Ce pays a des frontières terrestres communes avec l'Algérie à l'est et avec la Mauritanie au sud et est bordé par la mer au nord et à l'ouest. Il a une douzaine de ports internationaux (quelques ports essentiellement de pêche), dont les principaux sont Casablanca, Tanger, Agadir et Mohammedia. Il existe un nombre similaire d'aéroports internationaux dont les plus importants sont Casablanca, Marrakech, Fès et Agadir.

75. Les effectifs de l'administration douanière sont d'environ 4 460 personnes, dont 500 travaillent au siège et 2 280 sont des agents en uniforme responsables du contrôle à la frontière et des autres activités de contrôle. Le texte de loi fondamental est le Code douanier. Ce code est régulièrement mis à jour, sa dernière grande révision étant intervenue en 2000. Il existe en outre des instructions administratives, et un tarif intégré qui se trouve à la fois sous une forme documentaire et sur internet. Ces textes sont mis gratuitement à la disposition de toutes les parties intéressées.

76. En 2003, la Banque mondiale a procédé à une étude longue et détaillée de l'administration et des procédures douanières du Maroc. Cette étude a conclu que les mesures de facilitation mises au point au Maroc au fil des ans pour promouvoir le commerce international peuvent, avec justesse, être considérées comme un exemple de ce que l'on pourrait le mieux décrire comme étant un partenariat entre l'administration douanière et les opérateurs de commerce et de transport (voir les publications de la Banque mondiale intitulées « Douanes, pragmatisme et efficacité. Philosophie d'une réforme réussie », septembre 2003, et « Réformes douanières au Maroc », octobre 2003).

77. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que ces procédures et pratiques ont été mises en place avant que les normes correspondantes aient été arrêtées au niveau international. Le Maroc a ainsi été en mesure d'accepter immédiatement ces normes et a, de fait, été l'un des premiers pays à le faire. Le Maroc travaille depuis plus de 20 ans à mettre en place des procédures et des pratiques douanières propres à faciliter les échanges. L'administration des douanes s'est adaptée progressivement au cours de cette

période et considère les changements appliqués comme une évolution normale et acceptable. Les coûts impliqués par cette évolution sont actuellement difficilement quantifiables, mais l'administration douanière a la conviction qu'ils ont été de loin inférieurs aux avantages qui en sont découlés pour elle, pour les milieux commerciaux et pour l'économie marocaine. On expose ci-après quelques aspects spécifiques qui méritent particulièrement d'être mentionnés à propos des domaines de la facilitation des échanges examinés.

Publication et mise à disposition des renseignements

78. L'administration douanière marocaine publie toutes les informations relatives aux procédures et aux pratiques douanières en recourant aux moyens usuels (site web, tarif douanier, avis publics, stands dans des foires-expositions, etc.). Le site web des douanes, auquel on peut accéder par internet et par téléphone mobile, est riche d'informations, facile à utiliser et efficace. Il regroupe tous les renseignements publics en une seule source facile d'accès. Sous réserve de recevoir les détails nécessaires, l'administration douanière fournit gratuitement les renseignements de caractère spécifique et les décisions préalables contraignantes. Les modifications apportées à la législation douanière sont publiées dans le Bulletin officiel.

Mécanismes de consultation et de retour d'information

79. L'administration des douanes marocaine a mis en place des mécanismes officiels de consultation des milieux commerciaux à l'échelle nationale, et procède notamment à des consultations sur les propositions de nouvelles lois et procédures et de modifications de pratiques et procédures existantes. Des consultations sont aussi organisées au niveau local ou régional, notamment à la demande des négociants, mais sur une base moins formelle que les consultations nationales. Il est intéressant de signaler que les comités consultatifs comprennent non seulement des représentants de l'administration douanière et des négociants, mais aussi d'autres services gouvernementaux, d'autres organismes présents aux frontières et d'associations professionnelles. Les représentants des négociants et des transporteurs sont libres de faire des propositions relatives aux procédures, à la compétence et aux heures d'ouverture des bureaux des douanes, etc., mais, dans certains cas, il peut être nécessaire de consulter d'autres autorités gouvernementales et un certain nombre de questions demandent à être renvoyées des régions au siège parce qu'elle peuvent avoir une incidence nationale et non pas seulement locale.

Procédures d'appel

80. Lorsqu'il existe un différend à propos d'une décision de l'administration douanière, le premier appel se fait devant cette administration. D'autres appels peuvent être faits en cas de besoin, chacun étant examiné par un supérieur hiérarchique. Si la question n'est toujours pas réglée à la satisfaction de l'intervenant, celui-ci peut interjeter appel devant une commission régionale d'appel et, si nécessaire, devant une commission nationale d'appel. Ces commissions sont présidées par un haut fonctionnaire des douanes, entouré de représentants d'autres départements gouvernementaux et d'organismes professionnels. En dernier ressort, l'intéressé peut interjeter l'appel devant les tribunaux. Lorsque l'intervenant gagne en appel, l'administration des douanes prend immédiatement les dispositions qui s'imposent au sujet de la décision considérée.

Saisie et traitement préalables des données

81. Toutes les déclarations de marchandises sont saisies électroniquement et peuvent être soumises avant l'arrivée des marchandises (jusqu'à huit jours à l'avance). La déclaration est alors enregistrée et fait l'objet d'une évaluation des risques. A l'heure actuelle, les déclarations suivent une des deux voies ci-après : elles sont acceptées et les marchandises peuvent faire l'objet d'une mainlevée dès qu'elles

arrivent (mais non avant leur arrivée) ; ou elles sont sélectionnées en vue de l'inspection des marchandises. Le Maroc se propose d'instituer une troisième voie pour établir une distinction entre la nécessité de procéder à des contrôles documentaires supplémentaires, d'une part, et celle de procéder à un examen physique des marchandises, d'autre part. Les déclarations électroniques doivent être confirmées par des déclarations sur support papier dans un délai déterminé, parce que la loi prévoyant l'acceptation des signatures électroniques n'a pas encore été promulguée. Bien que la documentation sur support papier reste nécessaire, des débats ont lieu au sein du ministère sur la possibilité de présenter la documentation électroniquement en mettant en place un guichet unique.

Evaluation des risques

82. Le système douanier marocain de gestion et d'analyse des risques est entièrement automatisé et est appliqué dans tous les domaines de travail pertinents, y compris l'habilitation des entreprises à bénéficier des procédures simplifiées. Il est fondé sur un programme élaboré de méthodes de contrôle du respect de la loi. Tous les bureaux de douane sont reliés au système automatisé. On a travaillé de nombreuses années à l'élaboration du système de gestion et d'analyse des risques et le système national complet a été mis en place en 1988. Ce système va soit sélectionner un envoi à inspecter, soit indiquer qu'il peut faire l'objet d'une mainlevée. Le fonctionnaire des douanes peut passer outre la suggestion de mainlevée et ordonner un examen physique, mais il ne peut pas passer outre le choix de l'envoi à inspecter effectué par le système. Si le fonctionnaire ne tient pas compte de l'avis émis par le système automatisé, il doit notifier dans le détail les mesures prises et les raisons motivant sa décision. Le système automatisé est adapté en tant que de besoin pour tenir compte de mesures de cet ordre et des résultats obtenus. En 2005, le système va être perfectionné de façon à fournir aux agents des douanes des renseignements sur les raisons précises justifiant le choix des produits importés à inspecter, etc. Suite à la mise au point du système automatique d'analyse des risques, le pourcentage de marchandises examinées est tombé de 100% à son niveau actuel de 10%. Il a fallu des années avant de parvenir à ce pourcentage de 10%, mais les douanes marocaines en ont tiré de nombreux avantages du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé, de la perception des droits et des taxes, du contrôle, etc. Dernier point, mais non le moindre, le recours à l'analyse et à la gestion des risques a permis d'affecter des inspecteurs des douanes à d'autres tâches administratives. Les douanes marocaines n'ont pas été à même d'indiquer le coût de l'élaboration du programme d'analyse des risques au fil des ans, mais elles ont la conviction que les avantages opérationnels et fiscaux l'ont largement emporté sur ces coûts.

Contrôles reposant sur des audits

83. Avant d'autoriser des sociétés à faire usage de dispositions simplifiées, l'administration des douanes procède à un audit suivant les pratiques courantes. Elle procède aussi à la vérification des livres et des registres comptables des sociétés après avoir autorisé celles-ci à bénéficier des procédures simplifiées. L'administration des douanes vérifie aussi que les négociants non agréés se conforment à la législation douanière. A l'heure actuelle, l'existence de personnel spécialisé dans les techniques d'audit ne pose pas de problème, mais elle pourrait le faire dans l'avenir si ces dispositions se répandent et sont plus largement utilisées. A un moment ou à un autre, il pourra être nécessaire d'obtenir une aide à la formation aux techniques d'audit de la part de l'administration fiscale et d'organismes professionnels, par exemple.

Garantie de paiement des droits et des taxes

84. L'administration douanière marocaine établit une distinction entre les garanties requises pour les marchandises faisant l'objet de procédures d'exonération (admission et transformation temporaires, par exemple) et celles qui se rapportent aux marchandises importées à usage intérieur. Dans le cas des procédures d'exonération, cette garantie est généralement accordée par une caution bancaire, un dépôt ou, dans le cas de négociants réputés pour leur solidité financière, un simple engagement. Les dispositions sont

très souples – dans le cas de marchandises importées temporairement à des fins de transformation, par exemple, il n'est pas requis de garantie si les marchandises importées (destinées à réexportation) demeurent la propriété du fournisseur étranger. Une garantie générale est souvent donnée. En ce qui concerne les marchandises importées en vue d'un usage interne, le paiement des droits et des taxes peut être différé de 15, 30 ou 45 jours. La fourniture de la garantie de paiement se fait généralement par un engagement de payer délivré par une banque, par un chèque certifié ou par un dépôt. Il est généralement procédé à un dépôt en cas de litige concernant le montant précis des droits et des taxes à percevoir.

Considérations générales

85. En raison de l'approche favorable aux échanges adoptée au fil des ans par l'administration douanière et les pouvoirs publics marocains en élaborant ou en révisant les procédures douanières, l'administration douanière du Maroc s'est montrée très en avance par rapport aux normes internationales adoptées. Les coûts impliqués qui se sont étalés sur une très longue période sont considérés comme les coûts naturels de la mise en place d'une administration active et moderne et les douanes sont convaincues, à juste titre, que leur travail a porté ses fruits. Lorsque des normes internationales ont été adoptées, les douanes marocaines ont donc été en mesure de les accepter et de les appliquer immédiatement et sans avoir à modifier leurs procédures et leurs pratiques existantes. Le seul domaine dans lequel le Maroc ne satisfait pas à ces normes est que la législation nationale ne prévoit pas encore de valeur minimum et/ou de montant minimum au-dessous duquel les douanes ne percevront ni ne rembourseront de droits ou de taxes.

Ouganda

86. L'Ouganda est une république d'Afrique orientale forte de quelque 23 millions d'habitants. Pays enclavé, il est entouré par le Soudan, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et la République démocratique du Congo. Jusqu'à son indépendance en 1962, il était un protectorat britannique, tout comme le Kenya et la Tanzanie. D'une manière générale, l'Ouganda exporte des produits naturels (thé, café, coton, etc.) et importe des produits manufacturés. Il possède un aéroport international (Entebbe) et procède à un certain nombre d'échanges commerciaux à travers le Lac Victoria. Le gros du commerce se fait par les frontières terrestres, un usage massif étant fait du port kenyan de Mombassa et, dans une moindre mesure, du port tanzanien de Dar-es-Salaam. Une union douanière est en train de se mettre en place avec le Kenya et la Tanzanie. La région septentrionale est en proie à de graves insurrections et la situation générale à la frontière est particulièrement difficile en ce qui concerne le Soudan où sévit un conflit armé depuis une vingtaine d'années. L'Ouganda a aussi souffert d'une réputation de corruption ; la situation semble être en train de s'arranger, mais il existe manifestement une certaine méfiance mutuelle entre les autorités, d'une part, et les milieux commerciaux et le grand public, d'autre part.

87. Le Customs and Excise Department (administration douanière de l'Ouganda) fait partie de l'Uganda Revenue Authority (URA), avec le département des impôts intérieurs et diverses autorités plus petites. Les effectifs des douanes ougandaises sont d'environ 600 personnes, dont 8 petites divisions au siège, qui collectent les impôts et les droits à la frontière : les droits de douane représentent à eux seuls plus de 50 pour cent des recettes du gouvernement central. Des crédits et des aides ont été reçus, notamment, du Programme des Nations Unies pour le développement et du UK Department for International Development (DFID). Une équipe de consultants financée par ce dernier travaille actuellement avec l'URA et l'on croit savoir qu'ils font d'utiles progrès. On présente ci-après des questions spécifiques qui méritent de recevoir une attention particulière eu égard aux domaines de la facilitation des échanges à l'examen.

Publication et mise à disposition des renseignements

88. L'administration douanière de l'Ouganda fournit des renseignements d'ordre général sur le site web de l'Uganda Revenue Authority (<http://www.ugrevenue.com>), dans le tarif douanier (il en existe

une version électronique), dans la Journal officiel, dans des communiqués de presse et dans un nombre limité d'avis publics. Elle participe à des expositions, des séminaires et des ateliers. Les renseignements de caractère spécifique sont fournis gratuitement, mais des frais sont demandés pour la délivrance de licences et de certificats. Des décisions préalables contraignantes sont publiées dans les domaines de la classification tarifaire et de l'évaluation en douane, notamment.

Mécanismes de consultation et de retour d'information

89. Il y a de nombreuses années que l'administration douanière de l'Ouganda procède officiellement à des consultations avec les différentes parties intéressées, à savoir les associations d'importateurs, les ministères/organismes gouvernementaux, les associations de courtiers et les milieux commerciaux, au niveau national, à l'aéroport international d'Entebbe et au niveau régional dans les cinq régions douanières. Ces consultations sont organisées chaque fois que nécessaire et/ou sur demande: l'an dernier, 52 consultations ont eu lieu à l'échelle nationale. Les projets de nouvelles lois et procédures ou de modifications de celles-ci, y compris celles qui touchent l'emplacement, la compétence et les horaires de travail des bureaux des douanes, sont examinés avec les milieux commerciaux. Il arrive fréquemment que les négociants fassent des propositions en s'appuyant sur des pratiques établies de longue date et non parce qu'ils sont légalement tenus de le faire.

Procédures d'appel

90. Toute personne est habilitée à faire appel des décisions des douanes devant l'administration douanière, en premier lieu. Elle doit ensuite interjeter appel devant les tribunaux, ce qui est long et coûteux et c'est pourquoi, en 1996, il a été créé une Cour d'appel pour les questions fiscales. Si la sentence rendue par cette cour ne satisfait pas le requérant, il peut encore interjeter appel devant les tribunaux.

Procédures d'évaluation, de collecte et de remboursement des droits et des taxes

91. Certaines catégories de marchandises et, notamment, les denrées périssables, les animaux sur pied, d'autres envois et importations requis d'urgence par des organismes gouvernementaux, sont réputées dédouanées par une déclaration provisoire d'entrée en douane qui doit être finalisé dans les 48 heures. Les droits et les taxes doivent alors être acquittés dans les 45 jours, après quoi des intérêts sont perçus sur les arriérés. En dehors des tolérances spéciales accordées aux voyageurs qui arrivent à l'aéroport international, la législation ougandaise ne prévoit pas de valeur minimum ni de montant minimum de droits en deçà desquels il n'est pas prélevé de droits ni effectué de remboursements. Dans ce contexte, il pourrait être difficile de trouver comment traiter le grand nombre de petits négociants dont la plupart traversent régulièrement la frontière à pied en transportant un volume élevé de produits d'importation. La législation nationale demandera à être remaniée pour tenir compte de cette situation et il en résultera une perte limitée de recettes, mais rien de bien important.

Garantie de paiement des droits et des taxes

92. Il existe de longue date un système de cautions, de chèques postérieurs au dédouanement et, lorsque cela peut être accepté, de promesses signées de payer émanant de personnes autorisées en vertu de mémorandums d'accord. Les garanties générales sont d'usage courant.

Coopération et coordination entre les différentes autorités

93. Plusieurs organismes autres que l'administration douanière participent à l'examen des marchandises importées ou exportées – le Bureau National des normes, l'Administration nationale des stupéfiants, l'Administration nationale de gestion de l'environnement, le Ministère de l'agriculture et le Service préventif des recettes, ainsi que le Département interne d'investigation pour les audits, qui font

tous deux partie de l'Uganda Revenue Authority. La coordination des examens par l'administration douanière et d'autres autorités n'a posé aucun problème et l'administration douanière procède, sur une base ad hoc, à des contrôles pour d'autres organismes.

Considérations d'ordre général

94. L'administration douanière ougandaise travaille dans des conditions difficiles venant essentiellement de ce que l'Ouganda est un pays enclavé et du manque de confiance, fréquemment évoqué, entre les autorités et les milieux commerciaux. Dans la majorité des domaines de la facilitation des échanges visés dans la présente étude, les bases de cette facilitation existent clairement depuis des années. Ce qui est moins clair, c'est l'homogénéité de l'application des mesures, eu égard au grand nombre de postes frontières terrestres, dont beaucoup de petite taille. Les domaines dans lesquels l'administration douanière ougandaise n'applique pas encore de mesures de facilitation adoptées au niveau international sont ceux de la gestion/de l'analyse des risques, des contrôles reposant sur des audits et des procédures spéciales qui dépendent de ces arrangements. On estime que leur introduction et leur application à un niveau jugé approprié coûteraient environ 160 000 USD la première année, somme que compenseraient de probables réductions de personnel ailleurs et une amélioration des contrôles et de la perception des recettes. Les autres domaines visés ne semblent pas donner lieu à des coûts importants.